

DE LA 1^{re} RÉPUBLIQUE À L'EUROPE

Hommage à Jean-Louis Quermonne

*Sous la direction de
François d'Arcy
Luc Rouban*

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES, 1996

CHAPITRE 14

EUROSPHÈRE

Dirigeants et groupes européens ¹

L'émergence d'un pouvoir et d'un système politique européen a suscité la création d'un vaste tissu de réseaux autour des centres de décision communautaires. Le noyau fédérateur de ces réseaux d'institutions, de groupes et de dirigeants, constitué par le système communautaire, oriente le développement et les actions de ceux-ci qui, à leur tour, par leurs actions et réactions, influent sur les décisions communautaires. Ces réseaux, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, s'articulent autour des pouvoirs à différents niveaux et, dans la recherche de l'optimum d'influence, se superposent aux structures d'autorité. En règle générale, les réseaux de groupes et de dirigeants qui se forment autour des institutions communautaires sont le plus directement engagés dans les actions à finalité ou à portée européenne. L'intensité de l'interaction diminue en principe avec l'accroissement de la distance : les sphères nationales, régionales et locales sont par hypothèse moins pleinement concernées et donc engagées dans les activités européennes.

1. Selon une expression suggérée par Jacques-René Rabier et Jean Meynaud, l'eurosphère désigne les diverses personnes ou groupes qui participent activement à l'intégration ou, qui étant directement touchés par ses effets, réagissent d'une manière significative. Ces individus ou groupes manifestent donc des solidarités européennes en influant sur le mouvement d'intégration ou en s'en défendant.

Cependant, certaines politiques verticales ou sectorielles diminuent ces distances en produisant des effets directs sur des acteurs concernés. Tel est le cas en particulier de la politique agricole qui touche les producteurs et les distributeurs à tous les niveaux. L'intensité de cette politique compense l'effet de distance et suggère l'idée d'une *eurossphère sectorielle* dont la densité reflète le degré élevé du « pouvoir agricole communautaire ». L'eurossphère agricole est un cas exemplaire. Elle comprend les acteurs des administrations et des collectivités publiques, des agriculteurs et leurs organisations ainsi que des agents économiques transformateurs, importateurs et exportateurs de produits agricoles et alimentaires.

Les divers acteurs de l'eurossphère sont conditionnés par des structures de pouvoir différentes : structures d'autorité dotées de capacité normative, de pouvoirs de contrainte et organisées selon des articulations hiérarchisées dans le cadre de systèmes fédéraux ou décentralisés ; structures et acteurs privés, et fortement décentralisés malgré les tendances à l'agrégation par intérêt ou par solidarité ; ces derniers, tout en subissant le poids des politiques publiques communautaires, nationales ou régionales, conservent une marge importante de liberté. La sphère publique est soumise à des règles hiérarchiques plus ou moins flexibles et aux directives des autorités politiques ; la sphère privée, tout en obéissant aux normes et aux lois, est régie davantage par les règles de la concurrence. Dans les faits, bien que la distinction demeure quant à la capacité de créer des obligations générales au sein d'un espace politique, la ligne de démarcation tend à s'estomper. Ainsi en démocratie, la compétition des partis et des candidats est à la base du choix des gouvernants et de la légitimité. De plus, les entreprises publiques entrent dans le jeu de la concurrence quand elles ne sont pas privatisées ; et la concurrence contamine même les administrations publiques et tend à devenir naturelle au sein de l'Union européenne et des systèmes fédératifs en général.

À titre d'exemple, l'adhésion de nouveaux membres à l'Union européenne les oblige certes à s'adapter mais aussi à accroître leur capacité administrative afin de peser davantage sur les décisions communes et de tirer le meilleur profit des opportunités qu'offre l'espace communautaire. Le rôle que joue la compétence d'une administration et des gouvernants dans l'élaboration des décisions et la négociation est un fait bien connu.

Bien que la distinction entre public et privé tende à devenir plus floue, il n'en reste pas moins vrai que les normes générales et les politiques publiques, tout en étant infléchies par les acteurs divers, demeurent du ressort des autorités politiques. Ce sont ces autorités qui ont la principale responsabilité dans la définition des grandes orientations des communautés politiques. Malgré ce fait incontestable et le monopole de l'utilisation de la force légitime et du contrôle de l'application des lois — pouvoirs qui s'affirment lors des infractions graves ou des conflits internes ou externes —, on constate une évolution du pouvoir politique qui cherche à s'appuyer davantage sur la participation et le consentement des intéressés. D'où le développement des formes de consultation, voire de participation des divers acteurs à la préparation et à l'exécution des décisions. Dans une société aussi complexe, et de surcroît, aussi vaste que celle qui est en formation au sein de l'Union, l'autorité politique ne peut agir principalement par injonction. En effet, dans les domaines économique et social et plus encore dans le domaine de la recherche et de la haute technologie, le pouvoir politique agit en définissant les orientations et les options de base, en assumant le rôle de promoteur, de catalyseur et de coordinateur de multiples initiatives. N'ayant souvent pas la compétence de tout diriger, il procède davantage par incitation, par encouragement et par stimulation que par contrainte. D'où l'importance de la participation des principaux acteurs ainsi que de la répartition des pouvoirs selon le principe de subsidiarité¹.

Dans ce chapitre, je propose d'aborder l'intégration européenne sous l'angle des dirigeants européens et des groupes européens en laissant de côté, à dessein, de nombreux aspects des institutions de l'Union et des États membres. Au cours des années soixante, nous avons défini en commun avec Jean Meynaud les concepts de dirigeants européens et de groupes de pression communautaires. Ces notions de base demeurent opérationnelles dans l'ensemble mais demandent à être insérées dans des réseaux de pouvoir et de communication qui transforment leur environnement mais aussi leurs moyens d'action. Ainsi, par exemple, l'intensité et la rapidité des communications

1. La subsidiarité joue dans le sens des transferts des pouvoirs tant vers le haut que vers le bas selon la capacité de divers niveaux : Union, États membres, régions, voire collectivités locales.

entre les organes centraux d'un groupe et ses membres ont permis d'alléger l'administration centrale sans diminuer la capacité d'influence d'un groupe européen. L'indicateur d'influence qu'est le poids de l'administration centrale des groupes européens, sans perdre de son importance, n'a plus désormais — grâce à la technologie de la communication — la même place que celle que nous lui avons attribuée dans les années soixante et soixante-dix ¹.

LES DIRIGEANTS EUROPÉENS

Dès les années soixante, nous avons distingué quatre catégories de dirigeants en fonction de leurs activités européennes ².

1. Les *dirigeants européens proprement dits* constituent des « professionnels de l'Europe » ou des « Européens à plein temps ». Ils assurent des fonctions de direction dans les organismes publics ou privés formés sur le plan européen au titre de l'intégration. En font partie les commissaires et les fonctionnaires de l'Union européenne qui ont en principe une allégeance européenne, c'est-à-dire que dans leurs fonctions ils sont soumis à la dépendance de tout État membre. Il s'agit principalement des membres de la Commission, des juges à la Cour de justice, des parlementaires européens, des membres de la Cour des comptes ainsi que des hauts fonctionnaires de la Commission, du Conseil des ministres, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions. Bref, c'est un vaste réseau institutionnel de dirigeants politiques et administratifs qui se consacrent pleinement à l'intégration européenne et qui contribuent à la définition de l'intérêt commun européen. À ces responsables publics s'ajoutent des réseaux de dirigeants permanents des organisations socio-économiques européennes

1. Jean Meynaud et Dusan Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, 1971.

2. Jean Meynaud, Dusan Sidjanski, « Présentation des dirigeants européens », *Il Politico*, 4, 1963.

ainsi que des associations professionnelles et des groupes de promotion européens. L'interaction entre les dirigeants officiels et les dirigeants des groupes est intense et continue. Ensemble, ils forment le noyau de l'eurosphère.

2. *Les dirigeants nationaux exerçant des fonctions à contenu européen* : ce sont ceux qui ont compétence ou vocation à intervenir dans la marche des institutions de l'Union ou des groupes de pression communautaires. La fonction européenne représente pour celui qui en a la responsabilité tantôt une activité à temps partiel comme dans le cas des ministres ou des hauts dirigeants des organisations socio-économiques nationales membres des organisations européennes, tantôt l'activité principale comme pour les fonctionnaires nationaux spécialisés dans les affaires européennes. Cependant, le critère de temps partiel ou complet s'avère insuffisant dans la mesure où il ne tient pas compte du poids de leurs interventions dans le processus d'intégration. En effet, les ministres, et en particulier les ministres des Affaires étrangères et des Affaires économiques, assurent un rôle central dans le processus de décision de l'Union européenne. À la différence des dirigeants européens à plein temps, cette deuxième catégorie se caractérise par sa double allégeance à prépondérance nationale que tempère la participation de ces dirigeants à des responsabilités collectives au sein des conseils.

3. Une troisième catégorie est constituée par les *représentants des multinationales* ou des grandes affaires qui, installés à Bruxelles, ont pour tâche de suivre la politique de l'Union et d'influer sur le cours des affaires communautaires. Entrent dans cette catégorie des *lobbyistes*, des cabinets d'avocats d'affaires et des consultants en affaires européennes qui, à titre de services spécialisés, défendent les intérêts de leurs clients. Leur allégeance, qui n'est ni européenne ni nationale, est en relation avec leur clientèle.

4. La quatrième catégorie comprend des dirigeants nationaux susceptibles d'exercer une influence sur le cours de l'intégration : tout en assumant des fonctions à contenu national, ils sont concernés, voire affectés dans leurs activités par la construction européenne. Du fait que l'action communautaire ne passe pas nécessairement par l'entremise des appareils étatiques et

qu'elle produit des effets directs sur les collectivités publiques régionales et locales, les entreprises, les groupes et les agents socio-économiques, ceux-ci cherchent à infléchir les décisions communautaires dans un sens favorable à leurs intérêts ou à leurs aspirations. La cible de leurs efforts est double : les autorités nationales chargées des fonctions européennes et les institutions européennes. L'activité européenne de ces dirigeants, tout en étant discontinuë, est dans de nombreux cas loin d'être négligeable. Elle constitue un des indicateurs de l'ampleur et de la profondeur du mouvement d'intégration.

LES DIRIGEANTS EUROPÉENS PROPREMENT DITS

Dans cette catégorie, nous avons distingué trois réseaux : les dirigeants communautaires ; les représentants et permanents des États membres, qui, tout en se consacrant aux affaires européennes à plein temps, ont une double allégeance à la fois nationale et communautaire ; les autres dirigeants européens, notamment des permanents des groupes communautaires, des conseillers, experts et lobbyistes européens.

La Commission européenne

Parmi les dirigeants communautaires, ce sont les membres de la Commission mais aussi leurs fonctionnaires qui méritent une attention particulière en raison même de la place centrale qu'occupe cette institution dans le système politique communautaire¹. Son importance se manifeste tant par le niveau de ses membres et le nombre de ses fonctionnaires que par ses pouvoirs de proposition, d'exécution et de gestion et son rôle de gardienne du traité. Bien que l'ayant marginalisée dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que dans les affaires intérieures, le traité sur l'Union

1. Cf. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1994.

européenne a attribué à la Commission de nouvelles activités au titre du pilier communautaire en matière économique et monétaire comme en matière de politique régionale et d'environnement ou dans le domaine de la cohésion sociale. Avant de se creuser dans lesquels elle exerce son droit d'initiative, de proposition et d'exécution. C'est d'ailleurs en bonne partie en fonction de ses pouvoirs que se sont constitués autour d'elle de nombreux réseaux de dirigeants et groupes communautaires.

La dimension politique de la Commission a été renforcée par son investiture par le Parlement européen, inscrite dans le traité sur l'Union européenne. La première application de cette procédure est intervenue à l'occasion de la succession de Jacques Delors. Ouverte dès 1993, elle a suscité trois candidatures : celles de deux Premiers ministres, Jean-Luc Dehaene (Belgique) et Rund Lubbers (Hollande), et d'un vice-président de la Commission sortante, sir Leon Brittan. Ces candidatures de hauts responsables politiques, jointes au rôle du président de la Commission au sein du Conseil européen et à la montée en puissance de la commission Delors, ne sont pas les moindres signes du changement radical du rôle de la Commission et de son président.

Avant même le Conseil européen de Corfou du 24 juin 1994, le président Mitterrand et le chancelier Kohl avaient avancé leur candidat, Jean-Luc Dehaene. À la suite du veto de John Major, les Douze choisirent Jacques Santer pour succéder à Jacques Delors à la tête de la Commission européenne. Le Parlement européen approuva ce choix par 260 voix favorables contre 238 et 23 abstentions. Ainsi, la grande coalition ne résista pas à cette épreuve : l'investiture fut acquise grâce au soutien du groupe du Parti populaire espagnol, de quelques socialistes et libéraux « dissidents », de Forza Europa et de l'Alliance nationale, ainsi que de plusieurs voix de démocrates européens, radicaux européens et représentants de l'Europe des nations. Cette majorité hétérogène a été obtenue sous la pression de plusieurs gouvernements dont ceux de Helmut Kohl et de Felipe Gonzalez.

Dès l'adoption de l'avis favorable, le président du Parlement annonça sa volonté de procéder aux auditions des futurs membres de la Commission. De fait, les membres désignés par les gouvernements en consultation avec le président Jacques Santer ont dû se soumettre aux examens devant les commissions du

Parlement. Les nouveaux venus ont obtenu des résultats « bons à moyens ». Certains ont failli être recalés, tel l'Irlandais Pádraig Flynn qui s'est vu reprocher son antiféminisme. D'autres, à l'instar de Yves-Thibault de Silgny, ont été critiqués pour leur attitude jugée trop prudente. Néanmoins, après deux jours de débat en session plénière, le Parlement européen a voté sa confiance à la commission Santer à une large majorité de 416 voix contre 103 et 59 abstentions. Confirmant l'existence de la grande coalition pro-européenne, le Parlement a renforcé par ce premier vote d'investiture la légitimité démocratique de la Commission européenne.

L'importance que les gouvernements accordent à la Commission ressort du niveau des personnalités qui la composent et du souci de représentation des grands courants politiques. À l'instar des commissions précédentes, la commission Santer est le reflet de la répartition des forces politiques au Parlement européen et dans les exécutifs des États membres. Certes, avec huit sièges, les socialistes se taillent une part de lion par rapport aux cinq sièges attribués au PPE qui en compensation obtient la présidence. Les libéraux gardent deux sièges, le restant étant réparti entre divers partis gouvernementaux, deux membres apparaissant sans affiliation partisane. De fait, la commission Santer accuse un caractère politique prononcé avec ses treize membres ayant exercé des responsabilités ministérielles dont son président et Édith Cresson qui ont occupé des postes de Premier ministre. À l'exception de quatre membres, tous ont eu des mandats électifs, soit treize en tant qu'élus nationaux et huit en tant que députés européens. À des titres divers, tous se sont enrichis d'une expérience européenne. Quant à leur formation, elle est à dominante économique et juridique. Rompant avec la tradition, la commission Santer innove en comptant cinq femmes sur l'ensemble des vingt membres, y compris les trois nouveaux à la suite de l'élargissement de 1995. Un autre trait marquant est sa moyenne d'âge de 52 ans, le plus jeune membre ayant 42 ans et le plus âgé, 62. Enfin, la continuité entre la commission Delors et la commission Santer est assurée par la présence de huit personnalités qui ont fait partie de la précédente. Combinant la haute compétence technique et l'autorité politique, la nouvelle Commission semble apte à assumer les vastes responsabilités dont elle aura la charge au cours de son mandat de 1995 à 2000.

À la différence du Conseil fédéral suisse dont la présidence est annuelle, la Commission, institution collégiale, a un président dont le mandat correspond à la durée de cinq ans du mandat des membres de la Commission et du Parlement européen. De ce fait, le président a la possibilité d'imprimer la marque de sa personnalité au travail et à la politique de la Commission. Au-delà des pouvoirs présidentiels, c'est son titulaire qui donne un relief particulier par l'effet de sa personnalité et de son style. Une analyse approfondie de ces variables, peu étudiées jusqu'à présent, permettrait d'éclairer le rôle des différentes commissions en fonction du caractère présidentiel¹. Ainsi on peut admettre que la Haute Autorité présidée par Jean Monnet (1952-1955) — malgré les différences institutionnelles — et la commission présidée par Walter Hallstein (1958 à 1966) ne sont pas comparables à la commission Rey (1967-1970) ou Malfatti (1970-1972). Le caractère actif, puissant et créateur des deux premiers présidents contraste avec le style de négociateur de Jean Rey — fort adapté au *Kennedy Round* — ou le style gestionnaire de Malfatti. L'élargissement de 1973, les problèmes posés par l'assimilation d'un grand pays insulaire joints aux difficultés économiques n'ont certes pas facilité la tâche des présidents François Ortoï (1973-1977) et Roy Jenkins (1977-1981). Durant leurs mandats, le rôle moteur et le leadership de la Commission ont subi un effet d'érosion. La transition difficile dans la phase dite d'« europessimisme » a été assurée par le président Gaston Thom (1981-1985). Malgré l'importance du rôle du président, d'autres personnalités ont marqué le profil et la politique de la Commission. Est-il besoin de rappeler le rôle assumé par des personnalités telles que Mansholt, Barre, Spinelli ou Davignon ?

La commission Santer, à l'exemple de celles qui l'ont précédée, reflète les grandes tendances politiques de l'Union européenne et plus précisément les traits dominants des gouvernements et des majorités parlementaires des États membres. Tel est en principe le cas pour les petits et moyens États qui

1. Un exemple de ce type d'analyse est fourni par l'ouvrage classique de James David Barber, *The Presidential Character. Predicting Performance in the White House*, New Jersey, Prentice-Hall, 1972.

ont chacun un membre de la Commission¹. En revanche, les grands pays membres ont, en règle générale, un membre appartenant à la majorité gouvernementale et un membre issu de l'opposition parmi leurs deux membres de la Commission (par exemple : France, Espagne, Grande-Bretagne, Allemagne) ou d'un autre parti de la coalition gouvernementale (Italie et parfois Allemagne).

Les services administratifs de la Commission comptent, en 1995, 14 769 emplois permanents (dont 1 700 du cadre linguistique) et 799 emplois temporaires. Sur cet ensemble, la catégorie de dirigeants ne compte que 2 987 permanents et 345 temporaires.

Le noyau de direction est constitué de 27 directeurs généraux et de 185 directeurs qui s'appuient sur 511 chefs de division ou d'unité ainsi que sur 2 609 administrateurs principaux qui forment un réseau de fonctionnaires de conception. Les membres de la Commission, les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires ont la charge d'exercer les pouvoirs attribués à la Commission. Ainsi la Commission qui a la vocation d'un exécutif de l'Union

Tableau 1. *Commission européenne : hauts fonctionnaires et fonctionnaires de conception en 1995*

Catégories	Permanents	Temporaires
Directeurs généraux.....	27	—
Directeurs.....	166	19
Chefs de division ou d'unité.....	482	29
Administrateurs principaux.....	1 204	149
Administrateurs.....	1 108	148
Total (P + T) 3 332.....	2 987	345

Source : *Journal officiel*.

1. Cette correspondance n'est pas toujours respectée car les élections nationales ne coïncident pas avec les élections européennes et les renouvellements des membres de la Commission qui ont lieu tous les cinq ans. Dans cet intervalle, une élection nationale peut produire un changement de majorité. Exemple : les élections d'octobre au Portugal ont donné une majorité socialiste aux dépens de la majorité sociale-démocrate sans que ce changement de majorité ait un effet sur le membre PSD de la Commission.

ne dispose que d'une administration de dimension modeste, compte tenu de ses responsabilités, et par comparaison avec les administrations des États membres, de leurs régions, villes et collectivités publiques.

Le Parlement européen

D'institution consultative, il tend à devenir colégislateur. Depuis son élection en 1979, les députés du Parlement européen forment un nouveau noyau de dirigeants européens à plein temps. Leur insertion dans cette catégorie se justifie dans la mesure où le Parlement européen évolue vers un pouvoir législatif et de contrôle parlementaire. Cette évolution est appelée à se poursuivre, confirmant les députés européens dans leur qualité de parlementaires professionnels et de dirigeants européens. Le tableau 2 donne la composition du Parlement européen issu des élections de 1994 et à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

En raison de l'accroissement de ses pouvoirs, le Parlement européen est devenu une cible de choix des groupes d'intérêts, des associations et des entreprises ainsi que des lobbyistes européens. De ce fait, de nombreux réseaux se sont constitués autour du Parlement européen, de ses commissions et de ses députés. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'extension des réseaux qui se sont tissés autour de la Commission européenne. Mais le fait que le Parlement européen attire des groupes, des agents économiques et sociaux et des lobbyistes est, à son tour, un indicateur du degré de son pouvoir au sein de l'Union européenne. En réalité, dans plusieurs cas, les groupes ou les lobbyistes qui n'ont pas été satisfaits par la tournure prise par le processus de décision, à savoir la position commune du Conseil, ont cherché à se rattraper en inspirant des amendements aux députés européens, voire en essayant de bloquer la décision. Ils apportent ainsi la preuve de l'importance que le Parlement européen revêt désormais à leurs yeux. En effet, leurs cibles se déplacent ou se multiplient en fonction de la configuration des pouvoirs dans l'Union européenne.

A cette évolution des pouvoirs du Parlement européen correspond un certain accroissement de son infrastructure.

Tableau 2. Répartition des députés par pays et par groupe politique
Groupes politiques (au 20 janvier 1995)

Pays	PSE	PPE	EIDR	GUE	FE	RDE	V	ARE	EDN	NI	Total
Belgique.....	6	7	6	-	-	-	2	1	-	3	25
Danemark.....	3	3	5	1	-	-	-	-	4	-	16
Allemagne.....	40	47	-	-	-	-	12	-	-	-	99
Grèce.....	10	9	-	4	-	2	-	-	-	-	25
Espagne.....	22	30	2	9	-	-	-	1	-	-	64
France.....	15	13	1	7	-	14	-	13	13	11	87
Irlande.....	1	4	1	-	-	7	2	2	-	-	15
Italie.....	18	12	6	5	-	29	4	2	-	11	87
Luxembourg.....	2	2	1	-	-	-	1	-	-	-	6
Hollande.....	8	10	10	-	-	-	1	-	2	-	31
Autriche.....	8	6	1	-	-	-	1	-	-	5	21
Portugal.....	10	1	8	3	-	3	-	-	-	-	25
Finlande.....	4	4	6	1	-	-	1	-	-	-	16
Suède.....	11	6	3	1	-	-	1	-	-	-	22
Royaume-Uni.....	63	19	2	-	-	-	-	2	-	1	87
Total par groupe ...	221	173	52	31	29	26	25	19	19	31	626

Source : Parlement européen.

Tableau 3. Infrastructure administrative du Parlement européen
et des groupes politiques (1995)

Grades	Emplois permanents	Groupes politiques	Emplois temporaires	
			Médiateur	Autres
Secrétaire général.....	1			1
Directeurs généraux.....	9			1
Directeurs.....	22	11		1
Chefs de division.....	80	22	1	1
Administrateurs principaux.....	159	90	2	6
				7
Total.....	271	123	3	16

Source : Journal officiel.

Sur un effectif total de 3 817 personnes travaillant au Parlement européen, 412 constituent la catégorie de dirigeants permanents européens. La proportion des dirigeants des groupes politiques, à savoir 123, témoigne du rôle important qu'assument ces groupes ainsi que de l'accroissement de leurs activités qui relèvent le poids et l'autorité accrues du Parlement européen.

La Cour de justice

Les quinze juges de la Cour de justice et les neuf avocats généraux ont assumé et assument un rôle de premier plan. Par ses arrêts et sa riche jurisprudence, la Cour de justice a contribué au développement et à l'affirmation du droit communautaire. Elle a donné une interprétation large des normes fondamentales, comblé des lacunes et, parfois, son intervention s'est apparentée à la fonction de création du droit ou d'innovation juridique. Dans de nombreux cas, elle a apporté son soutien à l'exercice des pouvoirs communautaires notamment à propos de la conclusion des accords qui affectent les règles communautaires ou de la portée contraignante et directe des directives. Aurant d'exemples qui confirment sa contribution fondamentale à l'édification et à la mise en œuvre de l'ordre juridique de l'Union européenne.

Depuis l'Acte unique européen, la Cour de justice est assistée par un tribunal de première instance composé de quinze juges. La Cour de justice et le tribunal de première instance sont environnés d'un vaste réseau de personnes morales et physiques qui recourent à ces instances juridictionnelles avec l'assistance de nombreux avocats et conseillers juridiques. Un vaste réseau d'acteurs concernés par des décisions préjudicielles s'étend au-delà de ce cercle et touche les juges nationaux.

Le cadre des services de la Cour de justice et du tribunal de première instance comprend plus de 700 emplois dont 93 fonctionnaires de conception et attachés juridiques.

Institution à part entière, la Cour des comptes exerce le contrôle sur les finances de l'Union européenne. Elle compte 15 membres et emploie environ 400 personnes dont 15 chefs de cabinet et 15 attachés. D'autres organes autonomes, tels que la Banque européenne d'investissement et diverses agences européennes, complètent ce tableau. Ces institutions ou organes se

Tableau 4. *Les services de la Cour de justice et du tribunal*

	Cour	Tribunal	Total
Attachés juridiques	45	29	74
Secrétaires et secrétaires adjoints	3	1	4
Directeurs	1	—	1
Chefs de division	10	—	10
Administrateurs	2	2	4
Total	61	32	93

Source : Annuaire institutionnel 1995.

Tableau 5. *Les services du Conseil (1995)*

	Emplois permanents	Emplois temporaires	Total
Secrétaire général	1		1
Directeurs généraux	11	1	12
Directeurs	21	4	25
Chefs de division	41	1	42
Administrateurs principaux	116	12	128
Total	190	18	208

Source : *Journal officiel*.

composent de hauts dirigeants-décideurs à plein temps dont les activités s'appuient sur une infrastructure administrative.

*Services du Conseil,
du Comité économique et social
et du Comité des régions*

Des cadres dirigeants et administratifs sont au service des institutions telles que le Conseil, le Comité économique et social et le Comité des régions (tableau 5).

Sur un effectif de 2 379, le Conseil dispose de 208 cadres dirigeants à temps plein.

Le Coreper est un rouage clé dans la préparation des décisions du Conseil. Il constitue un vaste réseau de dirigeants européens permanents qui se compose de fonctionnaires appartenant aux divers ministères des États membres. Chaque pays a un représentant permanent de rang d'ambassadeur et un représentant permanent adjoint de rang de ministre plénipotentiaire ou de ministre-conseiller, ainsi que de nombreux conseillers, secrétaires d'ambassade et attachés. Ce réseau comprend plus de 500 hauts fonctionnaires et de fonctionnaires de conception dont le nombre varie entre une cinquantaine pour l'Allemagne, la France et l'Angleterre, une moyenne de trente pour la plupart des pays, et de sept pour le Luxembourg. À ce noyau, il faut ajouter un vaste réseau formé de fonctionnaires nationaux, relais de leurs collègues de Bruxelles.

Quant au Comité économique et social, sur plus de 500 emplois on compte 47 cadres dirigeants à plein temps qui se répartissent de la manière suivante : 1 secrétaire général, 1 directeur général, 7 directeurs, 21 chefs de division et 17 administrateurs principaux. Ce secrétariat général assure aussi les fonctions administratives au titre du Comité des régions.

Dirigeants des groupes européens

L'émergence d'un pouvoir politique européen est à l'origine de l'émergence des associations européennes, témoins de l'impact des institutions de l'Union européenne. À mesure que le champ d'action s'étend aux différents secteurs et que les pouvoirs de l'Union se renforcent, surgissent autour des centres de décision et des dirigeants communautaires des réseaux d'associations, de lobbyistes, de consultants et d'experts. Au début des années quatre-vingt-dix, on dénombrait 525 fédérations ou groupes socio-économiques au niveau de l'Union européenne, dont environ 50 % dans le secteur industriel, plus de 40 % dans les services, le restant se distribuant entre les groupes agricoles et diverses associations dont les professions libérales et les nouveaux groupes d'intérêt public (fédérations dont les membres appartenant à des associations nationales sont plus de 5 000). Selon les estimations de la Commission, dans l'en-

semble, quelque 3 000 groupes d'intérêt employant 10 000 personnes font du lobbying sous une forme ou une autre à Bruxelles. Outre les fédérations européennes, y sont implantées une soixantaine de bureaux de représentation de *Länder* ou d'autorités régionales ou locales ; plus de 200 entreprises directement représentées, environ 100 bureaux de consultants, un nombre équivalent de cabinets d'avocats spécialisés dans le droit communautaire et leurs réseaux et correspondants établis dans les pays membres et pays tiers¹. Et de nombreux autres bureaux et experts qui, à des titres divers, s'occupent d'affaires européennes. Leurs dirigeants et leurs employés forment des constellations au sein de l'euro-sphère.

En relation avec les groupes européens, trois dimensions nouvelles méritent d'être mentionnées : la création des comités syndicaux auprès des grandes entreprises telles que Philips ou Airbus ; l'apparition des groupes d'intérêt public et la réapparition des groupes de promotion. De nouveaux groupes d'intérêt public constituent des centres de coordination des actions de protection de l'environnement et des consommateurs. Certes, ces groupes européens ne possèdent pas les ressources et le personnel comparables aux moyens dont disposent des fédérations telles que l'UNICE ou le COPA. Mais, avec un minimum de personnel permanent à Bruxelles, ils cherchent à compenser ce désavantage par l'utilisation efficace des instruments récents de communication dont le fax et le courrier électronique. C'est ainsi que le Bureau d'environnement européen réussit à coordonner les activités de ses 70 membres nationaux, à procéder à des consultations de leurs experts et à promouvoir des influences convergentes. De leur côté, les anciens groupes de promotion à l'instar du Mouvement européen refont surface à l'occasion de la révision du traité en 1996. En même temps, de nouvelles formes de promotion ou de soutien naissent qui ne manquent pas de rappeler la méthode utilisée par le comité d'action Jean-Monnet. Ainsi une action en faveur de l'euro et de la Banque centrale européenne est engagée à la fois par l'Association pour l'union monétaire européenne, réu-

1. Communication de la Commission européenne, *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt*, Bruxelles, 2 décembre 1992.

nissant près de 200 grandes entreprises européennes, et par le Comité pour l'union monétaire de l'Europe qui regroupe, sous la coprésidence de Valéry Giscard d'Estaing et de Helmut Schmidt, vingt hauts responsables de la banque. Par des méthodes différentes mais visant la même finalité, ces deux associations cherchent à soutenir les actions de l'Union et à influencer les gouvernements mais aussi des agents socio-économiques et des opinions publiques en faveur de l'union monétaire. Ces exemples illustrent la façon dont, à côté des dirigeants européens officiels, s'érend et s'intensifie une sphère dense de dirigeants et groupes européens informels. Ainsi se forment des réseaux européens qui constituent des embryons et des fondements d'une société européenne.

LES DIRIGEANTS NATIONAUX EXERÇANT DES FONCTIONS À CONTENU EUROPÉEN

Ce sont les dirigeants nationaux qui tantôt exercent une activité européenne à temps partiel à l'exemple des ministres, tantôt à titre principal tels les fonctionnaires spécialisés dans les problèmes européens et chargés de leur gestion. Quelques exemples permettront de saisir la dimension et l'évolution de cette sphère qui, pour l'essentiel, demeure peu explorée. Même les hauts dirigeants, chefs d'État ou de gouvernement et les ministres n'ont pas fait l'objet d'une étude empirique de leurs personnalités et de leurs activités européennes¹.

Hauts dirigeants : *Conseil et Conseil européen*

Le Conseil a suivi l'évolution de l'Union : les domaines communautaires, en devenant plus nombreux, ont donné lieu à la mise en place de nouveaux conseils spécialisés (environ-

1. Exemple : rôle du couple franco-allemand, des présidents français et des chanceliers allemands.

nement, communication, technologie, etc.), tandis que les conseils existants ont reçu des attributions plus étendues dans l'Acte unique et le traité sur l'Union européenne. C'est dire que le temps que certains ministres consacrent aux affaires européennes s'est accru en proportion. De fait, ces dernières années, les conseils ont tenu environ une centaine de sessions par an. Le conseil des Affaires générales a enregistré une surcharge en raison de ses nouvelles responsabilités au titre de la PESC et du fait de la crise yougoslave. Ces réunions au niveau communautaire sont complétées par des rencontres bilatérales, des communications et des échanges nombreux dont une partie substantielle porte sur les problèmes européens ou fait l'objet de consultations entre gouvernements de l'Union. Un flux ininterrompu de messages à contenu européen ou concernant l'Union et ses membres circule à travers les multiples canaux de communication. Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer l'activité européenne des ministres.

Afin de mieux répondre à cette demande, plusieurs gouvernements ont institué des postes de ministres ou de secrétaires d'État des affaires européennes. De surcroît, ils ont créé des structures interministérielles de coordination et des unités « Europe » au sein des ministères. Ces structures officielles sont souvent entourées de réseaux de groupes d'intérêt et de lobbyistes qui correspondent aux divers niveaux d'action communautaire comme dans le cas des fonds structurels. Cependant, plus ces activités revêtent une dimension politique et portent sur les domaines politiques par excellence telles la monnaie unique, la PESC ou la défense, plus l'engagement direct des plus hauts responsables est nécessaire. On peut prévoir sans grand risque que le Conseil européen est destiné à assumer un rôle essentiel dans l'Union.

Gouvernement des comités ou consultations marginales ?

La préparation des décisions communautaires repose en partie sur la consultation de groupes et d'experts. Cette procédure a été institutionnalisée au sein du Comité économique et social et du Comité des régions qui associent dirigeants économiques,

dirigeants syndicalistes et divers, ainsi que ceux des régions, villes et communes à la préparation des actes communautaires. De surcroît, le Conseil et la Commission s'entourent d'un réseau de plus de 300 comités consultatifs ou de gestion qui rassemblent plus de 5 000 membres. Si dans certains domaines techniques leur influence n'est pas négligeable, dans l'ensemble, en revanche, et à l'exception notable des comités de gestion du secteur agricole, elle nous semble loin de leur valoir l'appellation flatteuse de « gouvernement de comités ».

Au cours du processus de prise de décision, la Commission et, à son tour, le Coreper pratiquent largement la consultation de groupes ou d'experts selon une tradition bien établie. Lors de la préparation de ses propositions, la Commission a coutume de réunir des experts nationaux, des experts des fédérations européennes ainsi que de consulter des experts indépendants, voire quelques entreprises ou fédérations nationales. Le Coreper convoque ces mêmes experts nationaux, mais à titre officiel, afin d'examiner les propositions de la Commission et de préparer les décisions du Conseil. Ainsi s'est formée progressivement une vaste sphère d'experts privés ou officiels autour de la Commission et du Coreper.

Si l'impact de la Communauté est plus direct et profond sur les acteurs économiques, il n'a pas épargné d'autres secteurs : les médias, les activités scientifiques, éducatives, culturelles et aussi politiques. Depuis les élections européennes, la dimension européenne est davantage présente dans la vie des partis politiques et de leurs fédérations à vocation européenne.

Ainsi, de proche en proche, des dirigeants et des groupes européens, nationaux et régionaux, des lobbyistes de tous bords mais aussi des scientifiques, universitaires, chercheurs et agents culturels forment des réseaux d'acteurs et d'observateurs du grand jeu européen, qui se décomposent en sous-ensembles dans divers espaces européens suivant leurs fonctions, leurs intérêts et leurs aspirations.

Ces multiples réseaux de groupes et de dirigeants européens en pleine expansion créent des « solidarités de fait », tissent des liens d'interdépendance à l'échelle de l'Union. Ce sont leurs interactions qui fondent un espace de participation où s'édifie la société européenne. Cependant, pour l'Union, comme pour de nombreuses communautés nationales ou multinationales, la politique demeure prépondérante. Les expériences de plusieurs

communautés éclatées sont là pour en témoigner : l'ex-Communauté de l'Afrique de l'Est longtemps considérée comme modèle d'intégration régionale, l'ex-Union soviétique et l'ex-Yougoslavie. L'absence d'une volonté politique commune aboutit à la paralysie, mais les volontés conflictuelles et opposées risquent de provoquer la désintégration. D'où d'ailleurs le rôle clé que l'on attribue au Conseil européen en tant que moteur politique de l'Union. Lancer des grandes initiatives, définir des objectifs communs et des orientations politiques, prendre des décisions, servir de catalyseur des volontés politiques sont autant de tâches qui incombent aux plus hauts responsables politiques de l'Union. Bref, il leur revient d'assumer le leadership politique de l'Union en imprimant des lignes directrices à ce magma complexe de groupes et de dirigeants dont seuls quelques aspects ont été esquissés dans cet aperçu. Les instruments sont disponibles grâce à la haute technologie. Mais pour gérer cette complexité en s'appuyant sur l'interdépendance tout en préservant les identités propres aux nations et aux régions, je ne vois qu'une méthode : la méthode fédéraliste. L'avenir de l'Europe s'inscrit dans le nouveau fédéralisme ¹.

Dusan SIDJANSKI

1. Jacques Delors, *Intervention à la 2^e conférence EC-SA-World*, Bruxelles, 5 mai 1994 ; Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, collection de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève, 1993.